A Canadian Social Charter

Making Our Shared Values Stronger

A Discussion Paper

Ministry of Intergovernmental Affairs
Toronto, Ontario

September 1991

A Canadian Social Charter

Making Our Shared Values Stronger

A Discussion Paper

Ministry of Intergovernmental Affairs

Toronto, Ontario

September 1991

MESSAGE FROM THE PREMIER

We all know the challenge we face: to make a constitution that truly reflects Canada, its people, and our common values.

It is a challenge. It is also an opportunity. This is not just an exercise in expressing grievances. It is a chance to make the country whole, to include all Canadians and to improve what we have.

There will be many contributions to the national debate. What follows in this document is a discussion about a social charter for Canada. The basic reason for a social charter is simply this: we want to make sure some of our most important achievements, like medicare and universal education are protected and guaranteed. Putting them in a constitution is a way of saying that being a Canadian citizen means more than having just a formal set of rights. It means giving constitutional teeth to our common sense of what you are entitled to simply because you're a Canadian.

Strengthening the bonds that link the citizens of Canada has been a preoccupation of each generation. We all know the importance of the railways in overcoming the physical barriers to unity. Now we must look to making sure Canada has the common will to transcend other barriers as well: poverty, inequality, and the economic and social distances between Canadians.

This paper doesn't point to only one way of doing this: in fact, there are several. We're not saying that the federal government has to do everything, or that we want our courts to decide in detail what programs governments have to provide. We simply point out that Canadians do, in fact, share many social values, and

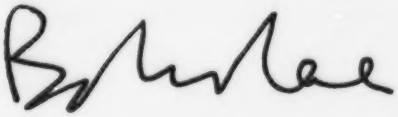
92-03579/

that we share some important achievements as well which we don't want to lose, or see disappear, because it seems politically convenient.

We also want to make sure our political process is strong enough, and flexible enough, to allow for new programs and new ideas.

We need to hear from you in this debate. Do you share our view that a social charter can be an important part of nation-building? Are there other ways of achieving the same goals? These are just some of the questions that you may want to consider.

Canada deserves our best efforts in the days ahead.



Bob Rae

CONTENTS

I. TOWARDS A SOCIAL CHARTER 1

1. The Social Contract 1

2. The Social Contract and the Constitution 3

II. THE CHALLENGE OF FEDERALISM: BALANCING HARMONY AND DIVERSITY 5

1. National Principles in Social Policy 5

2. The Advantages of Harmonization and Diversity 7

Promoting the Economic Union and Prosperity
Guaranteeing Citizen Entitlements
Avoiding Unproductive Competition
Increased Policy Innovation

3. How We Ensure that National Principles in Social Policy are Respected 9

Federal Spending Power in Areas of Provincial Jurisdiction
Constitutional Entrenchment
Federal Legislation
Interprovincial Cooperation

III. A CANADIAN SOCIAL CHARTER 12

1. Why a Social Charter? 12

2. Elements of a Social Charter 14

3. Statement of Values and Principles 14

Types of Principles
Options for Entrenching the Principles
General Comments Regarding the Principles

4. Institutions for Implementing the Social Charter 19

Intergovernmental Cooperation
Predictability and Due Process
Openness
Innovation
Institutional Options

5. Public Participation 23

Participation in Defining the Social Charter
Participation in Monitoring and Enforcement

6. Commitment to National Sharing 24

IV. CONCLUSION 26

For readers wishing to explore the subject of this paper in further detail, background studies providing comparative information on how other countries deal with these social issues are available from the Ministry of Intergovernmental Affairs.

These studies may be obtained by contacting:

Communications Branch
Ministry of Intergovernmental Affairs
6th Floor, Mowat Block
Toronto, Ontario, Canada M7A 1C2
Tel. 416-325-4760

I. TOWARDS A SOCIAL CHARTER

1. The Social Contract

Over the past 45 years, the role of governments has increased significantly, particularly in the area of social policy. During this period, Canada has built a modern federal state in which an implicit social contract has developed between governments and the people. Canadians now expect their governments to provide or fund a broad range of services, many of which were previously unavailable or were provided by private, religious, and charitable organizations.

Vigorous political debate has attended all major social policy advances in Canada. Despite their difficult births, these programs have been so successful in reducing illiteracy, poverty, disease and related sources of misery and inequality that they are accepted today by the great majority of Canadians not merely as highly desirable policies, but as defining an important part of what it is to be a Canadian.

So where once Canada was linked from sea to sea chiefly by its railways, we are now linked by common values that are expressed most clearly in our institutions of social policy. For Canadians, Confederation has come to mean not only the creation of a single, transcontinental economy, but the creation of a nation where the social fabric is strengthened by shared values and by a network of social programs.

Across the country, Canadians share a great many common values. Key shared values include a national commitment to fairness and equity, public order, respect for diversity, and equality of opportunity. As a society, we believe that individuals and governments share the responsibility for educating the young, caring for the old and the sick, promoting equality between men and women and among people of diverse origins, and reducing income inequalities. So a further shared value is the recognition of a positive role for governments in nation

building, in promoting economic growth and social justice, and in securing national unity. These shared values give rise to common bonds of citizenship.

Over time, the idea of Canadian citizenship has evolved and broadened. Today, a national system of health care, an array of income support programs, free public and secondary education, and affordable post-secondary education are claims that all Canadians make on their governments. Taken together, these programs represent and symbolize Canadians' sense of themselves as members of a community where solidarity and mutual responsibility are fundamental social norms.

In Canada, we have developed the network of social programs within the context of a federal structure. Canadian federalism enables us to do things together in certain areas and to pursue distinct provincial priorities in others. National social programs which are available to Canadians wherever they live, provide eloquent testimony to this unity in diversity.

National programs ensure that while provincial governments are free to innovate and tailor programs to their needs and conditions, we can still meet important national objectives such as equity and universal access. When considering constitutional change, therefore, we must strive to continue to balance the value of diversity with the value of common expression and national principles.

Canadian values and attitudes towards social policy reflect this need for balance. For example, the Report of the Select Committee on Ontario in Confederation (March, 1991) expressed it this way:

> *"The health care, education and social welfare services were viewed by many witnesses as significant achievements of which Canadians should be proud. It was the great value of these achievements and the importance with which they are viewed which underlay the many calls to ensure that any reorganization of federal-provincial relations should not endanger social programs."*
>
> *"Broad acceptance of the fact that a fundamental restructuring of*

federal-provincial powers was both necessary and inevitable was evident in many of the presentations we heard. Given this, the primary concern of most witnesses was to ensure that the federal government retained sufficient powers to maintain national unity, to ensure national standards for social programs and to perform truly national functions, which included national institutions."

2. *The Social Contract and the Constitution*

The Canadian social contract, the values which underlie it, and the programs and institutions which make it concrete are now sufficiently well developed and widely supported to warrant an expression in the Constitution. A Canadian social charter would provide such expression by entrenching in the Constitution those values and principles which Canadians feel must be respected and enhanced.

Entrenchment is not merely a formal recognition of a part of what defines and holds us together as Canadians. It is also a strategy for ensuring that growing interprovincial and international economic competitive pressures do not become an excuse for weakening or abandoning our social contract. This is essential not only for reasons of social justice and individual freedom but also for reasons of economic development. Our basis for international competitiveness must be a high level of technology, human skills and innovation, rather than low wages and high levels of human and environmental exploitation. The social charter will ensure that the social policy infrastructure cannot be destroyed for reasons of short-sighted political expedience or misguided economic theory.

The social charter will also signify and anchor our commitment as Canadians to moving beyond the accomplishments of the past to meet the many challenges that remain: reducing child and family poverty, reducing domestic violence and abuse, securing economic and social dignity, and promoting the full participation of all in Canadian life.

This discussion paper elaborates on the commitment of the Government of

Ontario to seek the entrenchment of a social charter in the Canadian Constitution.

The paper begins with a discussion of the main features of the network of social programs which Canada has developed within a federal structure. It recognizes the crucial role which both levels of government must continue to play in developing, financing, and administering social programs for the benefit of all Canadians. The paper then proposes four basic elements which should form the social charter: entrenched principles, institutions for implementation, public participation, and commitment to national sharing. Finally, the paper raises for public discussion a variety of options for elaborating on how these four elements are to be defined and entrenched in the Constitution.

II. THE CHALLENGE OF FEDERALISM: BALANCING HARMONY AND DIVERSITY

1. National Principles in Social Policy

Jurisdiction over most of Canada's social policy domains is in provincial hands. At the same time, the building of the post-war social contract was seen as a national task, where participation by the federal government reflects the presence of a significant national interest in social and economic well-being. Accordingly, the task of the post-war period was to construct a system which both respects provincial autonomy and supports common national values.

While it did not all happen at once, nor always in an entirely orderly and logical manner, the overall system now has a fairly consistent approach to the need for both unity and diversity. The approach is that the national elements address the operation of the system as a whole, focusing primarily on issues related to the equality of treatment of individuals in similar conditions in all parts of the country. For example, national principles or standards in health and social assistance are directed at ensuring that services are made available to all who need them, on an equitable basis, and that they are portable among provinces. In addition, through equalization payments, the federal government also ensures a measure of equity in the services available across the country.

Decisions on the quantity, type, and level of services to be delivered are generally left to provincial governments and are not normally subject to national standards. For example, a province may decide to change the mix of institutional care and home care in its health system. It may wish to do so because of demographic changes, to reduce costs, or to respond to advances in medical knowledge or philosophy. This is entirely up to the province. At the same time, our national principles demand that the new services be provided equitably, that they be publicly administered, and not be withheld from residents of other provinces.

Canada's health care system is an example of how that balance between diversity and common values is struck. The federal government, through Established Program Financing (EPF), helps fund provincial health care programs. As well, the *Canada Health Act* is federal legislation that gives legal expression to the five national principles which have governed federal funding for health care since the introduction of the national program. The five principles are access, portability, universality, comprehensiveness, and public administration.

These principles shape the overall structure of the health care system, but they do not guarantee Canadians the right to the same health care across the country. Provincial governments have constitutional jurisdiction over most health issues. They receive financial transfers from the federal government, but the provinces set policy for the delivery of health care. Different provincial and territorial governments face different health care demands from their residents depending on demographics, geography and culture. Also, some provinces are more economically developed than others and may be able to devote more resources to health than do others. So provinces have distinct health care policies and programs, but all must meet the equity standards of the national system.

A similar approach was taken to social assistance. The Canada Assistance Plan (CAP) was created 25 years ago. The preamble to the CAP Act states that the provision of assistance to persons in need and the prevention and removal of the causes of poverty are the concern of all Canadians, and that, therefore, the national government should work together with the provinces in this area. The method chosen for working together was to combine a number of broad national norms, equal cost-sharing, and provincial administration within the national norms. In this case, the national norms include the requirement that assistance be based on need, that need must be assessed by a budget deficit method, that there be no residency requirements (complete portability), and that persons affected must have a legal right to appeal decisions related to their applications for assistance.

National principles for social programs are most evident in cases where they are included in federal legislation. But even where no federal conditions exist, a common approach may develop if there is sufficient common interest. Primary

and secondary education, for example, are areas where national norms are not found in any Act of Parliament. Provinces have developed a variety of ways to harmonize their programs and to ensure significant levels of access, portability, universality, and public administration. At the same time, each province continues to tailor many aspects of the education system to the needs and aspirations of its own populations.

In sum, national principles have embodied and reinforced a constructive balance between distinctive needs and common values. They promote national understanding, social justice and economic development while ensuring respect for provincially distinct attributes and aspirations. This balance is one of the great achievements of Canadian federalism.

This distinction between national norms and provincial design and delivery is important for understanding both Canadian social policy and the idea of a social charter as discussed in this paper. The history of Canadian federalism underscores the importance of drawing a careful distinction between the common standards of a system which reflect nationally shared values, and the specific features which are determined in keeping with distinct provincial values. The principles of a social charter must respect this fundamental distinction.

2. *The Advantages of Harmonization and Diversity*

This uniquely Canadian system of establishing principles which ensure the national scope of the social contract, while allowing provincial governments to innovate to suit their needs has a number of noteworthy advantages.

Promoting the Economic Union and Prosperity

National standards are very important in promoting the Canadian economic union. The efficiency of the Canadian economy is improved by the free movement of people, trade and investment across the country. Differing standards for health care or social assistance can act as a barrier to

interprovincial labour mobility. By increasing labour mobility and strengthening the economic union, productivity growth and international competitiveness are also strengthened.

National standards and the network of social programs which they support are important contributors to future prosperity and our collective capacity to respond to the challenges of economic restructuring in the 1990s. Accessible publicly funded health care is widely recognized as an advantage to those doing business in Canada. Our education and training systems are also critical to future prosperity. National standards promote the economic union by assuring that these important programs play a comparable role throughout the country.

Guaranteeing Citizen Entitlements

Being a part of the same nation means having an obligation to one another. Given the division of powers in the Canadian Constitution, our approach to national norms in social programs has allowed us to develop national citizenship, which is, in turn, a strong force for national unity.

Avoiding Unproductive Competition

Some types of economic competition between jurisdictions create net social gains, but some are unproductive and inefficient. If one province attempts to attract industrial investment by weakening social programs and cutting corporate tax, other provinces may want to follow suit. This could result in a downward harmonization of social policy, and governments would end up supplying less social program spending than the population wants. National norms in social policy limit this type of competition.

Increased Policy Innovation

National norms, if pushed too far, can result in a degree of uniformity that may inhibit local experimentation. Because provincial social program administrators

are closer to the actual service delivery than the federal administrators, some new innovative ideas for cutting costs or improving service may arise at the local level. But if national standards are rigid, implementation of these ideas may be frustrated. This has not been a major problem with national standards in Canada because they are expressed as broad principles, leaving provincial administrators a great deal of flexibility for incorporating innovative ideas. At the same time, recognition of a national interest in social policy can lead to the spread of innovation among jurisdictions.

3. *How We Ensure that National Principles in Social Policy are Respected*

National norms in different areas of Canadian social policy are met by governments in a variety of ways, such as cost-sharing, constitutional entrenchment, legislation, and voluntary cooperation. This section looks briefly at the approaches used in Canada to the enforcement of a national approach in social programs.

Federal Spending Power in Areas of Provincial Jurisdiction

The federal government's spending power enables Parliament to make payments to people, institutions, and governments in areas of provincial responsibility. This is the mechanism most closely identified with Canada's efforts to achieve national standards in social programs across the country. The federal government relies on three kinds of transfers to promote national standards through its spending power: unconditional transfers to provincial governments, conditional transfers to provincial governments, and grants to individuals and institutions.

- Unconditional federal payments include equalization payments, block funding transfers and other payments that do not specifically require provinces to conform to stated national standards but help them provide reasonably comparable levels of public services.

- Conditional transfers include federal contributions to health care and shared-cost programs for social assistance, social services, and housing. These grants are provided on the condition that the provinces respect certain national principles or spend the money in specified areas.

- Finally, the federal government uses its spending power to provide certain grants directly to individuals or institutions. Grants to individuals include scholarships and grants for education and research, while grants to institutions include funding of organizations which promote a variety of social causes.

Constitutional Entrenchment

The Canadian Constitution includes examples of entrenched values, objectives, and rights. The rights and commitments we have entrenched in the Constitution are an important example of Canadian national standards. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, for example, protects the civil and political rights of Canadians no matter where they live. Canadians in each province are entitled to the same level of protection of freedom of expression, equality, due process before courts and tribunals, as well as many other rights and freedoms. Prior to the enactment of the Charter, the rights of Canadians in some areas varied from province to province.

The Charter includes certain guarantees of a socio-economic nature. Section 6, the mobility rights guarantee, contains a relatively limited protection of the rights of persons to move to, and pursue the gaining of a livelihood in any province. Section 36 of the *Constitution Act, 1982*, entrenches the principle of equalization and commits the federal government to making payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide comparable levels of public services at comparable levels of taxation.

Federal Legislation

When the federal government legislates in areas of exclusive or shared federal jurisdiction, it, in fact, establishes national standards. During and shortly after the Second World War, for example, the federal and provincial governments agreed to shift unemployment insurance from provincial to federal jurisdiction in order to develop a national program in this area. And shared jurisdiction with respect to pensions has allowed the federal government to create a pension plan which includes a basic pension for all, as well as supplementary benefits for low income pensioners.

Interprovincial Cooperation

Over the years, provinces have taken steps to establish national standards in areas of exclusive provincial jurisdiction by means of interprovincial agreements, both formal and informal, often without federal government involvement. In the social field, the most important example of principles which exist quite informally are in the area of primary and secondary education. All provinces provide a publicly administered education system available to all, and the system allows for a high degree of interprovincial mobility of students and teachers.

III. A Canadian Social Charter

1. Why a Social Charter?

National norms and principles exist in Canada in all areas of public policy including the economy, social policy, transportation, telecommunications, culture, justice, the environment, and consumer protection. Often we do not even think of these as national standards, so much are they a part of everyday life. But in recent years, many Canadians have become quite concerned about the norms and principles of social policy, and about the survival and growth of programs such as the health care system, post-secondary education, the Canada Pension Plan, and unemployment insurance.

These concerns came clearly to the fore during the public debates surrounding free trade and constitutional renewal. To varying degrees, Canadians were expressing the view that change and evolution must not threaten the bonds of citizenship which are anchored in the social contract.

Social programs are presently of special concern for a number of reasons. Canadians are aware that the constitutional negotiations include proposals which could bring about a further decentralization of the federation. While many people are not necessarily opposed to changes in the distribution of powers between governments, many Canadians do not want to see their social programs becoming less national. In fact, as public opinion polls repeatedly demonstrate, the majority of Canadians are not particularly concerned with jurisdictional issues, but rather favour the maintenance and enforcement of national principles in social programs.

Another concern is to ensure that the federal government continue to help finance national social programs. For some years now, the federal government has been cutting back its contribution to Established Program Financing (EPF), the program which provides funding to provinces to help pay the costs of health and post-secondary education. It is estimated that in less than ten years, the

federal government will no longer be sharing the costs of these programs. Since health costs have been rising sharply, and since the national system depends on federal enforcement, this raises serious concerns about our ability to protect one of the cornerstones of our social contract.

Equally serious is the federal government's decision not to respect its commitment under the Canada Assistance Plan (CAP) to share 50% of the cost of providing social assistance and social services in the three provinces which do not receive equalization payments. This decision violates the principles of equity and fairness, and raises doubts about the federal government's commitment to its role in maintaining the national social network.

It is clear that much of the progress which has been made in building Canada's social programs could not have been made without the financial leadership of the federal government. It is equally clear that a continuing federal financial commitment is essential to the maintenance and expansion of social programs in Canada.

Finally, among people who are committed to the continuing growth of social programs and to extending them to important new areas such as child care, there is a concern that Canadian governments have lost the momentum in social policy. There have been no significant new national initiatives for many years, and no progress is being made in eliminating poverty among children and the working poor.

The purpose of a social charter is to address these concerns. No matter how jurisdictions are re-balanced, or what the priorities and financial concerns of governments might be, the social charter will guarantee that basic national values and principles are maintained, and the commitment of governments to abide by these values, and to finance the programs to implement them, are enforced.

2. *Elements of a Social Charter*

To ensure that the social charter, in fact, acts as a guide to governments as they develop and strengthen the social contract, the charter would need to comprise four basic elements, as follows:

- A statement of the values and principles which Canadians wish to affirm and which should guide governments in the realm of social policy;

- Institutions for developing, protecting, negotiating, monitoring, and enforcing policies which give concrete expression to these values and principles;

- A provision for broad public participation to ensure that policies, programs, and services continue to be responsive to public need;

- A recognition that national sharing is required for realizing the social charter's principles across the country.

Each of these four basic building blocks of a social charter can be expressed and defined in a variety of ways. Extensive public discussion is now needed concerning the type of principles to be enshrined, the nature of the mechanism which would ensure that they are followed, and of how to recognize in the Constitution the need for public input and the importance of sharing and solidarity across the country.

This discussion paper provides a start for this public debate. It looks at some of the options available to us for making sure that the Canadian social charter meets our expectations and contributes positively to strengthening our sense of citizenship and our national principles in social programs.

3. *Statement of Values and Principles*

The social charter would express in the Constitution key social principles and

values which Canadians believe are fundamental to their definition of Canadian society.

The constitutions of many countries, as well as a variety of regional and international treaties, include statements of social principles. For example, over half of the written constitutions in the world contain provisions related to social and economic rights, often stated as objectives of state policy. About 60 constitutions refer to the right to work, and more than 55 refer to the right to health care, and social assistance or social security. In addition, many countries, including Canada, are signatories to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights which protects the right to work, leisure, an adequate standard of living, social services, social security, health care, and education.

Some expression of social principles is, in fact, already included in the Canadian Constitution. Section 36(1) of the *Constitution Act, 1982*, states that governments in Canada are committed to:

(a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;

(b) furthering economic development to reduce disparities in opportunities, and

(c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

However, it is generally recognized that these principles are neither specific nor comprehensive enough to ensure that the actions of governments in Canada continue to uphold and strengthen national standards of social programs across the country. A broad set of well-defined principles would make a positive contribution to placing an obligation on all Canadian governments to respect and abide by the social contract.

Types of Principles

When considering the inclusion of social principles in the Constitution, we

should ask how these principles will operate in practice. In the case of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the rights set limits on what governments may do. Generally, for example, governments cannot deprive people of their freedom of conscience, religion, opinion, expression, or peaceful assembly. Because these rights establish limits, they are often referred to as "negative rights"; and because they are about what governments may not do to people, governments may be taken to court if they violate this prohibition. Traditionally, negative rights are enforced by the courts.

Another type of principles establishes policy objectives and positive obligations on governments to work toward achieving these objectives. Because these principles are guides to the kinds of policies, legislation, and programs which governments should deliver, and because they are normally stated in general, rather than specific terms, they declare a set of national objectives and express a political rather than a legal obligation. The political process, including the passage of legislation and the financing of programs, are the usual means for implementing principles of this type.

Whether the principles in the social charter are directly enforced by the courts or pursued politically should be related to the distinction between objectives of national social policy and rights of individuals.

To be consistent with the requirements of our democratic tradition, general principles should not transfer the obligation to develop and implement social policy from governments to the courts. After all, social policies almost always have significant financial implications, and should, therefore, be ultimately subject to control by the voters. For example, the broad objective of the Canada Assistance Plan (CAP) — "the prevention and removal of the causes of poverty" — is clearly too general to be enforced by the courts.

However, some national norms and standards in social policy, such as portability or universality can be expressed as negative rights enforceable by the courts.

Options for Entrenching the Principles

There are many ways in which principles could be defined and included in the Constitution. A number of these are briefly described below. They are not necessarily meant as alternatives, since a combination of a number of approaches may provide the best alternative.

A general clause. One approach to the definition of the principles in the social charter would be to entrench a general clause which would state that in enacting laws and in designing and implementing programs, the governments of Canada and the provinces shall strive to protect and promote the equal access of all to adequate health care, education, housing, income security, a clean and safe environment, and the basic necessities of life. Such a general clause would not be enforceable by the courts, but could have the advantage of including a large number of important items which do not lend themselves to definition as individual rights.

An expanded section 36. Another approach would be to strengthen and make more precise the principles already included in the Canadian Constitution. The section which calls on governments to provide essential public services of reasonable quality to all Canadians (36(1)(c)), could be made more specific by enumerating the services to be provided, and by calling on governments to enact laws or develop programs which would give concrete expression to these services.

Alternatively, we may choose to be even more specific, especially in the case of programs which are well developed and where public expectations and consensus are well-defined. In the case of health care and primary and secondary education, a clause could entrench the principles that these should be provided equally to all, and be publicly administered. Depending on the precise wording, some elements of this option could be enforced by the courts.

The Example of the Canada Health Act. Another option would be to entrench an obligation on governments to ensure that social programs such as social assistance, pensions, education, and unemployment insurance embody a specific

set of norms or standards. For example, the norms presently found in the *Canada Health Act* could be seen as a guide. These are:

- Comprehensiveness. The plan has to provide coverage of all medically required services;
- Universality. The service must be provided to all residents;
- Portability. Services or benefits must be portable between Provinces;
- Public Administration. The plan has to be administered on a strictly non-profit basis;
- Accessibility. Access to services should not be inhibited by such practices as the charging of fees.

Of course, if this option is chosen, the standards will need to be carefully reviewed and re-phrased so that they also apply to other social programs. As was already noted, some of these principles can be stated as negative rights.

Expanded mobility rights. Finally, an option could be developed which would build on the mobility rights presently found in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Section 6(2)(3)). At present, this section provides Canadians with the right to take residence and pursue the gaining of a livelihood in any province. The section could be expanded to protect the rights of Canadians to receive social assistance, health care, education, and other social services in any province where they chose to move, or where they visit, without special requirements. This section of the Constitution is enforceable by the courts.

General Comments Regarding the Principles

Entrenchment of norms and principles of social policy in the Constitution would have the unique advantage of placing an obligation in the social policy field on both orders of government, without interfering with the division of powers.

Since both orders of government are in fact involved in this area, the charter would be giving constitutional expression to what has long been an important feature of Canada's social contract.

It is also possible that a social charter may provide a better framework for balancing uniformity and diversity. In some policy areas, agreement on a redistribution of powers may be easier to achieve if governments remain bound by the principles of the social charter. Opting out with compensation will also become less threatening to national standards if it is made conditional on upholding the principles of the social charter.

4. Institutions for Implementing the Social Charter

Once we agree on a set of principles to be entrenched, we would need to ensure that we have the institutions in place to develop, negotiate, and implement the programs and financing arrangements which arise from these principles, to review and monitor the actions of governments, and enforce their obligations under the charter.

The institutions which would be developed as part of the social charter will operate, of course, within the existing framework whereby governments develop policies, legislate, finance and deliver services, and are subject to scrutiny and ultimate control by the voters. Whenever appropriate, the courts, too, would have a central enforcement role.

A number of important questions which should be discussed in relation to the institutions are briefly outlined below.

Intergovernmental Cooperation

Governments which are responsible for implementing the social charter must be closely involved in making decisions about how social programs are financed and delivered, and about how to guarantee their national scope. A system that

imposes on governments obligations and costs which they and their electors cannot influence is neither just nor accountable.

In the majority of constitutions which include social principles, as well as in the case of international conventions, responsibility for implementation remains with elected governments. The mechanisms which are instituted for the purpose of the social principles become a part of the political process. Typically, they provide a forum for negotiations among governments, a channel for public input and a source of information and analysis for governments. Such an approach to implementation would provide a focus for public pressure, and would make it difficult for any single government to unilaterally depart from basic national standards.

Predictability and Due Process

Another important question is how to secure the stability of financial or other agreements which are necessary to sustain social programs. What is crucial is to ensure that an inter-provincial or a federal-provincial agreement to cooperate in the maintenance or development of programs, cannot be changed arbitrarily or unilaterally or without accepting the political and financial consequences.

This is what happened when the federal government decided not to honour its legal commitment to share equally in the costs of providing social assistance to people in financial need. The federal government did this by unilaterally changing the law, and the Supreme Court has agreed that the doctrine of the supremacy of Parliament made such change constitutionally appropriate. But how is the social contract between people and governments to be maintained if agreements between governments cannot be enforced?

An approach to avoiding such actions in the future may be to include in the social charter provisions which would give constitutional protection to intergovernmental agreements regarding the financing and implementation of programs which arise from charter principles. If this is done, agreements on joint financing of social assistance or of child care, for example, would remain in force

until their specified expiry or until all parties agree to renegotiate them. A significant measure of predictability would be achieved.

Another approach, less binding but still an improvement over the present situation, would be to require an open political process of intergovernmental negotiations before any party to an agreement may change it. While this will not provide for an ultimate sanction against a unilateral change, it would at least ensure that no government can change an agreement without accepting the political consequences.

Openness

The institutions we develop as part of the social charter should respect the desire of Canadians to be involved in decisions which affect their lives. We must ensure, therefore, that the secrecy surrounding the operation of "executive federalism" is not repeated. Whatever mechanism is developed to support the social charter must provide for the necessary public input into the process by which standards are shaped and reshaped, as well as enhance public accountability.

Innovation

The purpose of the social charter is not only to maintain the present network of social programs, but also to contribute to its growth. The institutions developed to facilitate this growth must have the capacity to reach agreement and take action, without the constraints of overly cumbersome voting formulas, or rigid requirements for consensus.

Institutional Options

There are a variety of ways in which we can meet the need for greater predictability, openness, innovation and intergovernmental cooperation. A

number of options for implementing and enforcing are outlined briefly below as a basis for discussion.

Intergovernmental cooperation. One option is to replace the Senate with a new institution which would allow provincial governments to play a more significant role in the development of national social programs. Such an institution could be assigned the role of reviewing federal legislation in areas of exclusive provincial jurisdiction. Alternatively, the institution would be assigned this role with respect to all legislation and programs related to the implementation of the principles of the social charter.

In addition to its role in developing policies and programs, this institution could have a significant function as a permanent forum for building intergovernmental agreement and cooperation. It could also have a major role in reviewing on a regular basis the degree to which the social charter's principles are being respected and furthered by federal and provincial programs.

A general clause. Another option is to leave the detail of the institutional arrangement to federal-provincial negotiations, and to include in the social charter only a general requirement that governments set up an intergovernmental mechanism to implement the principles included in the charter. Such a clause could be made more specific by calling on governments to ensure that the institution meet certain pre-established criteria, such as openness and binding decision-making rules.

A reformed Senate. Another approach would be to make the responsibility for the social charter the prime function of a substantially reformed, elected Senate. The reformed Senate could review federal and provincial legislation falling under the principles set out in the charter; conduct regular assessments of existing federal-provincial agreements related to social policy; hold hearings and provide a public forum for discussion of the social charter. The powers of the Senate could include the ability to propose amendments to federal or provincial legislation, and possibly a brief suspensive veto to force legislative reconsideration.

This model sees the Senate not as an element of the federal government but as an institution of the federation. Thus, it would see Canada's institutional structure as a set of federal government institutions, a set of provincial institutions, and a set of overarching institutions of the federation. This last set will include the Constitution itself (including the Charter of Rights and the social charter), the courts, and the reformed Senate designed to facilitate the positive aspects of the social union. This latter role of the reformed Senate could also be expanded to take on the functions of monitoring and promoting the economic union, tying the economic and social union directly together.

5. *Public Participation*

Participation by the general public, as well as by social groups, must be an integral part of both the development and the continuing operation of the social charter.

As the present concern to protect our social programs is showing, the existence of a national consensus in this area is one of the strongest guarantees we have for the continuation and growth of the social contract. Like all contracts, the social contract between governments and the people requires the commitment of both sides. Even principles which are entrenched in a constitution can lose much of their force if they are not supported by the population. And recent history has demonstrated that Canadians believe strongly that this support should be grounded in serious consultation and participation.

Participation in Defining the Social Charter

Public participation in the development of the social charter will help ensure that it responds to the values and aspirations which Canadians share.

As this discussion paper shows, much thinking and many decisions will be needed before a social charter can be entrenched in the Constitution. Recent consultations on constitutional reform have demonstrated that Canadians care

deeply about their social programs and would like to see national standards protected. Clearly, they would want to participate actively in developing the social charter. Ontarians now have an opportunity to participate in this debate.

Participation in Monitoring and Enforcement

The social charter is designed to place a political obligation on governments to cooperate in preserving and enhancing the social contract. On-going participation and scrutiny by the public of the implementation of the charter by all governments would provide a strong political pressure on them to abide by its principles. As was already indicated, whatever institution is developed to implement the charter, it would have to be open and allow for significant public consultation and input. It may be required, for example, to hold public hearings, submit public reports, or to establish panels of members of the public to comment on specific issues.

In addition to broad public participation by individuals and groups, the creation of a non-governmental review mechanism also could be considered. For example, the social charter could include a provision that a public forum, made up of lay persons and/or experts in social policy, will periodically review the progress governments have made in promoting national standards. While such a body will not have a formal power over the actions of governments, it may perform a useful function and supplement the activities of formal institutions in promoting responsiveness.

6. Commitment to National Sharing

The principle of equalization is already entrenched in the Canadian Constitution. Section 36(2) states that Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services, at reasonably comparable levels of taxation.

Nevertheless, in connection with a social charter designed to protect our social programs, it is important to reaffirm our commitment to equalization and our knowledge that there can be no meaningful national standards without it.

As we reaffirm our commitment to equalization as Canadians and as Ontarians, we would want to make sure that we know what this important concept means to all of us. By itself, equalization is a method of financing government programs and services so as to equalize the ability of provincial governments to meet national standards. But it is more than that. It is an expression of a national commitment to fairness, to the equal treatment of Canadians wherever they live. And Ontarians believe that the concept of fairness must guide the actions of all governments, at all times.

Our commitment to equalization belongs in the social charter because it is itself a manifestation of an enduring social value, as well as an expression of our belief that the national solidarity reflected in our social contract extends as far and as wide as our territorial sovereignty.

IV. Conclusion

The Government of Ontario hopes that this discussion paper will provide an opportunity for Ontarians and all Canadians to engage in a debate about the importance of a social charter and about what it should include.

A social charter for Canada is an idea whose time has come. Today, we view our constitution not as a remote document which governs the relationships among governments. Since 1982, with the inclusion of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Canadians have come to see their constitution as an expression of their values and aspirations. Yet some of our most important ideals are still outside the Constitution. Our collective commitment to social justice, to health and well-being for all, to fighting poverty and ensuring decent living standards, and to protecting the environment should have an expression in the Constitution. This is what a social charter will do.

An entrenched social charter will be a focus for a renewed commitment to programs which Canadians cherish, and to new ones that are needed to ensure that Canadians everywhere live in a society which matches their ideals of justice and equity.

PROTECTING OUR ENVIRONMENT
Ontario

Ontario

Une charte sociale canadienne

La consolidation de nos valeurs communes

Un document de travail

Ministère des Affaires intergouvernementales
Toronto (Ontario)

septembre 1991

Une charte sociale canadienne

La consolidation de nos valeurs communes

Un document de travail

Ministère des Affaires intergouvernementales

Toronto (Ontario)

septembre 1991

MESSAGE DU PREMIER MINISTRE

Le défi qui se présente à nous est clair : il faut élaborer une constitution qui reflète véritablement le Canada, la population canadienne et nos valeurs communes.

Il ne s'agit pas seulement d'un défi, mais aussi d'une occasion inestimable. Il ne s'agit pas uniquement d'exprimer nos doléances, mais de nous consacrer à l'unification du pays, afin d'inclure toutes les Canadiennes et tous les Canadiens et d'améliorer la situation.

Les participants au débat national se feront nombreux. Le présent document comporte une discussion relative à une charte sociale pour le Canada. Essentiellement, cette charte vise à assurer que certaines de nos réalisations les plus importantes, comme l'assurance-santé et l'éducation universelle seront protégées et garanties. En les enchâssant dans une constitution, nous pouvons signifier qu'à titre de citoyens canadiens, nous allons au-delà du simple respect d'un ensemble officiel de droits. Nous pouvons ainsi confirmer constitutionnellement les droits reconnus par tous comme étant inhérents à la citoyenneté canadienne.

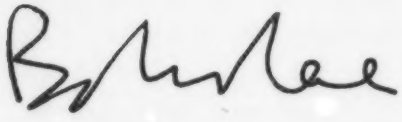
Chaque génération s'est consacrée à renforcer les liens qui unissent les citoyennes et les citoyens du Canada. Nous reconnaissons tous l'importance du réseau ferroviaire dans l'aplanissement des barrières matérielles à l'unité. Nous devons maintenant faire en sorte que le Canada soit animé d'une volonté commune de transcender d'autres obstacles comme la pauvreté, l'inégalité ainsi que les disparités économiques et sociales entre les Canadiennes et les Canadiens.

Le présent document examine plusieurs façons d'y parvenir. Nous n'affirmons pas que le gouvernement fédéral doit faire cavalier seul, ni que nous laissons aux tribunaux le soin de préciser le contenu des programmes qui devront être dispensés par les gouvernements. Nous désirons simplement attirer l'attention sur le fait que les Canadiennes et les Canadiens partagent de nombreuses valeurs sociales, de même que certaines réalisations importantes. Nous ne voulons pas que ces dernières nous soient enlevées ou qu'elles disparaissent pour des raisons politiques.

Nous voulons nous assurer que notre processus politique est assez fort et assez souple pour permettre l'ajout de nouveaux programmes et de nouvelles idées.

Nous avons besoin de votre participation. Croyez-vous, comme nous, qu'une charte sociale constitue un élément essentiel à l'édification d'un pays? Existe-t-il d'autres moyens d'atteindre les mêmes objectifs? Voilà certaines des questions que nous désirons soumettre à votre examen.

Le Canada mérite que nous lui consacrions nos meilleurs efforts.



Bob Rae

TABLE DES MATIÈRES

I. VERS UNE CHARTE SOCIALE 1

1. Le contrat social 1

2. Le contrat social et la Constitution 3

II. LE DÉFI DU FÉDÉRALISME:
L'ÉQUILIBRE ENTRE L'HARMONISATION ET LA DIVERSITÉ 5

1. Les normes nationales en matière de politique sociale 5

2. Les avantages de l'harmonisation et de la diversité 7

Promouvoir l'union économique et la prospérité
Garantir les droits sociaux des citoyennes et des citoyens
Éviter la concurrence improductive
Accroître l'innovation en matière de politiques sociales

3. Comment nous assurons le respect des normes nationales en matière de politique sociale 9

Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les sphères de juridiction provinciale
L'enchâssement constitutionnel
Les législation fédérale
La collaboration interprovinciale

III. UNE CHARTE SOCIALE CANADIENNE 13

1. Pourquoi une charte sociale? 13

2. Les éléments d'une charte sociale 15

3. Un énoncé des valeurs et des principes 16

Les types de principes
Les options d'enchâssement des principes
Des remarques générales sur les principes

4. Les institutions chargées de l'application de la charte sociale ... 20

La collaboration intergouvernementale
La prévisibilité et les procédures équitables
L'ouverture
L'innovation
Les options institutionnelles

5. La participation du public 24

La participation au processus de définition de la charte sociale
La participation à la vérification et à l'application

6. L'engagement envers le partage national 25

IV. CONCLUSION 27

Des études comparatives sur la gestion de droits sociaux par des gouvernements étrangers sont disponibles auprès du ministère des Affaires intergouvernementales. Veuillez communiquer avec la :

Direction des communications
Ministère des Affaires intergouvernementales
6e étage, Édifice Mowat
Toronto (Ontario) Canada M7A 1C2
Tél. 416-325-4760

I. VERS UNE CHARTE SOCIALE

1. Le contrat social

Le rôle des gouvernements s'est grandement accru au cours des quarante-cinq dernières années, notamment dans le domaine de la politique sociale. Durant cette période, le Canada a érigé un état fédéral moderne où s'est conclu un contrat social implicite entre les gouvernements et la population. Les Canadiennes et les Canadiens s'attendent dorénavant à ce que leurs gouvernements assurent la prestation ou le financement d'une vaste gamme de services, dont un grand nombre n'étaient auparavant pas offerts ou qui étaient dispensés par des organismes privés, religieux ou de charité.

Un débat politique soutenu a accompagné la plupart des progrès en matière de politique sociale au Canada. Malgré des débuts difficiles, les programmes mis sur pied ont réussi à diminuer l'analphabétisme, la pauvreté, la maladie et les autres sources de misère et d'inégalité à tel point que la population canadienne les considère maintenant non seulement comme souhaitables, mais comme faisant partie intégrante de l'identité canadienne.

Il fut un temps où le réseau ferroviaire du Canada constituait le principal lien d'un océan à l'autre. De nos jours, les Canadiennes et les Canadiens sont unis par des valeurs communes qui trouvent clairement leur expression dans notre politique sociale. Aux yeux de la population, la Confédération est devenue non seulement un moyen de créer une économie transcontinentale unique, mais une façon d'établir une nation dont le tissu social est renforcé au moyen de valeurs communes et d'un assortiment de programmes sociaux.

Partout au pays, les Canadiennes et les Canadiens partagent un grand nombre de valeurs, notamment un engagement envers la justice, l'ordre public, le respect de la diversité et l'égalité des chances. En tant que société, nous croyons que la population et les gouvernements sont également responsables de l'éducation des jeunes, du soin des personnes âgées et malades, de la promotion

de l'égalité entre les hommes et les femmes, et entre les personnes d'origine différente, de même que de la diminution des inégalités de revenu. Une autre valeur commune repose sur la reconnaissance du rôle constructif des gouvernements en matière d'édification de la nation, de croissance économique, de justice sociale et d'unité nationale. Ces valeurs communes renforcent les liens qui unissent les citoyennes et les citoyens du Canada.

Au fil du temps, la notion de citoyenneté canadienne s'est élargie. De nos jours, la population tient pour acquis le réseau national de services de santé, la palette de programmes de soutien du revenu, la gratuité de l'éducation primaire et secondaire publique ainsi qu'une éducation post-secondaire abordable. Ensemble, ces programmes confèrent leur identité nationale aux Canadiennes et aux Canadiens qui ont le sentiment d'appartenir à une collectivité où la solidarité et le sens des responsabilités constituent les normes sociales fondamentales.

Au Canada, l'assortiment de programmes sociaux a été conçu au sein d'une structure fédérale. Le fédéralisme canadien nous permet de travailler ensemble dans certains domaines et d'atteindre des objectifs distinctifs à l'échelle provinciale. Les programmes sociaux nationaux dont disposent les Canadiennes et les Canadiens partout au pays sont une preuve éloquente de cette harmonisation dans la diversité.

Les programmes nationaux sont conçus de manière à permettre aux provinces d'innover et d'ajuster les programmes à leurs besoins et à leur situation, tout en poursuivant des objectifs nationaux importants comme l'équité et l'universalité. En envisageant les changements constitutionnels, nous devons par conséquent continuer d'assurer l'équilibre entre la diversité d'une part, et l'expression commune et les principes nationaux d'autre part.

Les valeurs et attitudes de la population canadienne à l'égard de la politique sociale reflètent ce besoin d'équilibre. Par exemple, le rapport du Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération (mars 1991) affirme ce qui suit.

Un bon nombre de témoins voient dans les services de santé, d'éducation et d'aide sociale des réalisations remarquables dont les Canadiens devraient être fiers. C'est la valeur éminente de ces réalisations et l'importance qui leur est reconnue qui sont à la base de nombreux appels visant à s'assurer qu'une quelconque réorganisation des relations fédérales-provinciales ne mettra pas en danger les programmes sociaux.

Dans un grand nombre des exposés que nous avons entendus, le fait qu'une restructuration fondamentale des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces était nécessaire et inévitable semblait avoir reçu une assez forte adhésion. Étant donné ce sentiment, la principale préoccupation de la plupart des témoins était de s'assurer que le gouvernement fédéral garde suffisamment de pouvoir pour maintenir l'unité nationale, assurer des normes nationales de programmes sociaux et accomplir des fonctions vraiment nationales, ce qui comprend des institutions nationales.

2. *Le contrat social et la Constitution*

Le contrat social canadien, et les valeurs qu'il sous-tend, ainsi que les programmes et les institutions qui en assurent la matérialisation sont suffisamment bien définis, en plus de jouir d'un solide appui, pour trouver écho dans la Constitution. Une charte sociale offrirait une telle expression en enchâssant dans celle-ci les valeurs et principes qui, au dire des Canadiennes et des Canadiens, doivent être respectés et améliorés.

L'enchâssement ne signifie pas seulement une reconnaissance formelle d'une partie de ce qui nous définit et nous unit en tant que Canadiens. Il constitue également une stratégie afin d'assurer que les pressions qui proviennent de la concurrence interprovinciale et internationale accrue ne se transforment pas en excuses pour affaiblir ou abandonner notre contrat social. Cela est essentiel non seulement pour des raisons de justice sociale et de liberté individuelle, mais aussi pour des motifs de développement économique. Notre compétitivité sur le plan

international doit reposer sur un niveau élevé de perfectionnement technique ainsi que la compétence et l'innovation humaines, plutôt que sur des salaires inférieurs et l'exploitation abusive des ressources humaines et environnementales. La charte sociale veillera à ce que l'opportunisme politique étroit ou des théories économiques malavisées ne viennent miner l'infrastructure de la politique sociale.

La charte sociale raffermira également notre engagement à dépasser les réalisations passées afin de répondre aux nombreux défis qu'il reste à relever, notamment la réduction de la pauvreté des enfants et des ménages, la diminution de la violence familiale, l'assurance de la dignité économique et sociale ainsi que la promotion de la pleine participation de tous et de toutes à la vie canadienne.

Le présent document de travail explique l'engagement du gouvernement de l'Ontario à faire enchâsser une charte sociale dans la Constitution.

Le document commence par une discussion des principales caractéristiques des programmes sociaux que le Canada a mis sur pied au sein de la structure fédérale. Il reconnaît le rôle primordial que les deux ordres de gouvernement doivent continuer de jouer dans la mise en valeur, le financement et la gestion des programmes sociaux au profit de l'ensemble de la population canadienne. Il propose ensuite quatre éléments fondamentaux qui doivent constituer la charte sociale : les normes enchâssés, les institutions chargées de l'application de la charte, la participation du public et l'engagement du partage à l'échelle nationale. En dernier lieu, le document présente un certain nombre d'options sur la manière de définir et d'enchâsser ces éléments dans la Constitution.

II. LE DÉFI DU FÉDÉRALISME: L'ÉQUILIBRE ENTRE L'HARMONISATION ET LA DIVERSITÉ

1. Les normes nationales en matière de politique sociale

Les provinces exercent leur juridiction sur la plupart des programmes sociaux du Canada. Parallèlement, l'élaboration du contrat social après la Deuxième Guerre mondiale a été considérée comme une tâche nationale, où la participation du gouvernement fédéral a témoigné de l'intérêt national à l'égard du bien-être social et économique de la population. Par conséquent, il a fallu établir un système qui respecte l'autonomie provinciale tout en appuyant des valeurs nationales communes.

Bien que le processus ne se soit pas produit du jour au lendemain, ni d'une façon parfaitement ordonnée ou logique, le système exprime maintenant de manière cohérente le besoin d'harmonisation et de diversité. La démarche privilégiée veut que l'exploitation du système dans son ensemble relève du gouvernement fédéral, lequel porte principalement son attention sur des questions reliées au traitement équitable des personnes dans des situations semblables partout au pays. Par exemple, les normes nationales en matière de santé et d'aide sociale veillent à ce que les services soient dispensés équitablement à tous ceux et celles qui en ont besoin, et transférables d'une province à l'autre. En outre, à la faveur des paiements de péréquation, le gouvernement fédéral assure l'équité des services à l'échelle du pays.

Les décisions relatives à la quantité, à la nature et au niveau des services dispensés relèvent généralement des gouvernements provinciaux et ne sont pas assujetties aux normes nationales. Par exemple, une province peut décider de modifier la répartition des soins institutionnels et à domicile dispensés en vertu de son régime de soins de santé pour des motifs d'ordre démographique, pour diminuer les coûts ou faire place à des innovations sur les plans médical ou philosophique. La décision appartient entièrement à la province. Par ailleurs, les normes nationales exigent que les nouveaux services soient offerts de manière

équitable, administrés par les autorités publiques et offerts à des résidants d'autres provinces.

Le système de santé canadien est un exemple d'équilibre entre la diversité et les valeurs communes. Le gouvernement fédéral, par l'entremise du Financement des programmes établis, contribue au financement des programmes provinciaux. En outre, la *Loi canadienne sur la santé*, une loi fédérale, confère une assise juridique aux cinq grands principes nationaux en matière de santé mis en oeuvre au cours des années, à savoir l'accessibilité, la transférabilité, l'universalité, l'intégralité et la gestion publique.

Bien que ces principes sous-tendent la structure d'ensemble du système de santé, ils ne confèrent pas aux Canadiennes et aux Canadiens le droit aux mêmes soins de santé partout au pays. En effet, les gouvernements provinciaux possèdent la juridiction constitutionnelle sur la plupart des questions de santé. Elles reçoivent certes des paiements de transfert du gouvernement fédéral, mais elles arrêtent les politiques de prestation des soins de santé. Les différents gouvernements provinciaux et territoriaux font face à des exigences variées de leur population en raison de distinctions d'ordre démographique, géographique et culturel. En outre, certaines provinces mieux nanties peuvent consacrer un plus grand nombre de ressources à la santé que d'autres. Les politiques et les programmes provinciaux en matière de soins de santé diffèrent, mais répondent aux normes d'équité du système national.

Une démarche similaire a été adoptée en matière d'aide sociale. Le Régime d'assistance publique du Canada (le RAPC) a été créé il y a vingt-cinq ans. Le préambule affirme que la prestation d'aide aux personnes nécessiteuses ainsi que la prévention et l'élimination des causes de pauvreté concernent la population en entier et que, par conséquent, le gouvernement fédéral doit travailler de concert avec les provinces à ce chapitre. La méthode retenue consiste à combiner un certain nombre de normes nationales générales, le partage égal des coûts et la gestion par les provinces, tout en respectant les normes nationales. Ces dernières comprennent la nécessité de relier l'aide aux besoins, lesquels doivent être évalués au moyen d'une méthode de déficit budgétaire, d'assurer la

transférabilité complète et de permettre aux personnes concernées d'en appeler des décisions reliées à leur demande d'aide.

Les principes nationaux sur lesquels reposent les programmes sociaux sont plus facilement déceler lorsqu'ils figurent dans la législation fédérale. Même si aucune loi fédérale n'existe, il se peut qu'on conçoive une approche commune, lorsque l'intérêt des parties en cause s'y prête. L'éducation primaire et l'éducation secondaire, par exemple, sont des domaines où les normes nationales ne se trouvent dans aucune loi fédérale. Les provinces ont conçu une variété de moyens en vue d'harmoniser leurs programmes et d'assurer des niveaux importants d'accessibilité, de transférabilité, d'universalité et de la gestion publique. En même temps, chaque province continue d'adapter de nombreux aspects du système d'éducation aux besoins et aux aspirations de sa propre population.

En somme, les principes nationaux incarnent et solidifient l'équilibre constructif entre des besoins distinctifs et des valeurs communes. Ils favorisent la compréhension, la justice sociale et le développement économique sur le plan national, tout en assurant le respect des particularités et des aspirations des provinces. Cet équilibre est l'une des réalisations de premier plan du fédéralisme canadien.

Il importe d'établir la distinction entre les normes nationales ainsi que l'élaboration et la prestation de programmes par les provinces pour comprendre à la fois la politique sociale canadienne et la notion d'une charte sociale contenues dans le présent document. L'histoire du fédéralisme canadien souligne l'importance de faire la différence entre les normes communes d'un système qui reflète des valeurs nationales partagées et les particularités établies en fonction de valeurs provinciales distinctes. Les principes qui sous-tendent une charte sociale doivent respecter cette distinction fondamentale.

2. *Les avantages de l'harmonisation et de la diversité*

Ce système original de déclaration de principes, lesquels donnent une envergure

nationale au contrat social tout en permettant aux provinces d'innover afin de répondre à leurs besoins, comporte un nombre d'avantages marqués.

Promouvoir l'union économique et la prospérité

Les normes nationales sont importantes afin de promouvoir l'union économique canadienne. L'efficacité de l'économie du Canada est améliorée grâce à la libre circulation des personnes, des biens et des investissements partout au pays. Des normes différentes en matière de santé ou d'aide sociale peuvent endiguer la mobilité de la main-d'oeuvre entre les provinces. En accroissant celle-ci et en renforçant l'union économique, nous intensifions également la productivité et la concurrence internationale.

Les normes nationales ainsi que la gamme de programmes sociaux que ceux-ci soutiennent contribuent grandement à la prospérité future et à notre aptitude collective à répondre aux défis de la restructuration économique des années 1990. Le système de santé universel financé par l'État est considéré comme un atout par les gens qui désirent mener des activités commerciales au Canada. Notre prospérité future repose également sur nos systèmes d'éducation et de formation. Les normes nationales favorisent l'union économique en assurant que ces programmes importants jouent un rôle comparable partout au pays.

Garantir les droits sociaux des citoyennes et des citoyens

L'appartenance à une même nation se traduit par la présence de devoirs les uns envers les autres. Étant donné la division des pouvoirs prescrite dans la Constitution, notre conception des normes nationales en matière de programmes sociaux nous a permis de cultiver une citoyenneté nationale, laquelle est une force importante qui sous-tend l'unité nationale.

Éviter la concurrence improductive

Certains types de concurrence économique entre les diverses administrations

publiques créent des gains sociaux nets, mais certains sont improductifs et inefficaces. Si une province tentait d'attirer des investissements industriels au détriment de ses programmes sociaux et en diminuant l'impôt sur les sociétés, il se pourrait que d'autres emboîtent le pas. Cela pourrait entraîner une harmonisation à la baisse de la politique sociale, et les sommes appliquées aux programmes sociaux par les gouvernements ne suffiraient plus à répondre aux exigences de la population. Les normes nationales tendent à freiner ce genre de concurrence.

Accroître l'innovation en matière de politiques sociales

Si les normes nationales vont trop loin, le niveau d'uniformité peut gêner l'innovation sur le plan local. Étant donné que les administrateurs provinciaux des programmes sociaux sont plus près de la presentation réelle du service que leurs pendants fédéraux, il se peut que certaines idées innovatrices relativement à la compression des coûts ou à l'amélioration des services se manifestent à l'échelle locale. Des normes nationales rigides peuvent cependant nuire à l'application de telles idées. Le Canada n'est pas vraiment aux prises avec une telle difficulté, puisque les normes nationales sont exprimées sous forme d'énoncés généraux, ce qui donne aux administrateurs provinciaux une grande souplesse quant à l'intégration d'idées novatrices. En même temps, la reconnaissance de l'intérêt national en matière de politique sociale peut mener à la diffusion d'innovations au sein de différentes administrations.

3. Comment nous assurons le respect des normes nationales en matière de politique sociale

Au Canada, les administrations publiques obéissent aux normes nationales relatives à divers aspects de la politique sociale du pays de maintes façons comme le partage des frais, l'enchâssement constitutionnel, les lois et la collaboration volontaire. La présente section se penche brièvement sur la mise en application d'une approche nationale à ce chapitre.

Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les sphères de juridiction provinciale

Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral permet au Parlement d'effectuer des paiements aux personnes, aux institutions et aux gouvernements dans les sphères de juridiction provinciale. Il s'agit du mécanisme le plus relié aux efforts du Canada qui visent à établir des normes nationales en matière de programmes sociaux à l'échelle du pays. Le gouvernement fédéral s'appuie sur trois modes de transfert en vue de promouvoir les normes nationales à la faveur de son pouvoir de dépenser, soit les transferts inconditionnels et conditionnels aux administrations provinciales ainsi que les subventions aux personnes et aux institutions.

- Les transferts inconditionnels incluent les paiements de péréquation, les transferts de financement global ainsi que d'autres paiements qui n'exigent pas expressément des provinces qu'elles se conforment à des normes nationales établies, mais qui aident celles-ci à offrir des services relativement comparables.

- Les transferts conditionnels désignent les contributions fédérales aux programmes de santé et aux programmes à frais partagés pour l'aide sociale, les services sociaux, et l'habitation. Ces subventions sont offertes à condition que les provinces respectent certains principes nationaux ou consacrent les sommes à des domaines déterminés.

- Le gouvernement fédéral utilise aussi son pouvoir de dépenser pour accorder des subventions directement aux personnes et aux institutions, notamment sous forme de bourses d'étude pour l'éducation et la recherche ainsi que de subventions à des organismes qui assurent la promotion de causes sociales.

L'enchâssement constitutionnel

La Constitution canadienne compte des exemples de valeurs, d'objectifs et de

droits immuables. Les droits et engagements que nous avons enchâssés dans la Constitution illustrent bien l'importance des normes nationales. Par exemple, la Charte canadienne des droits et libertés protège les droits politiques et civils des Canadiennes et des Canadiens partout au pays. Les citoyennes et les citoyens de chaque province ont droit au même niveau de protection sur le plan de la liberté d'expression, de l'égalité et des procédures équitables devant les tribunaux de même qu'à d'autres droits et libertés. Avant l'adoption de la Charte, les droits des Canadiennes et des Canadiens variaient dans certains domaines d'une province à l'autre.

La Charte compte certaines garanties de nature socio-économique. L'article 6, la garantie des droits à la mobilité, énonce la protection relativement limitée des droits des personnes à se déplacer et à travailler dans n'importe quelle province. L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* renferme le principe de péréquation et engage le gouvernement fédéral à effectuer des paiements afin d'offrir des niveaux de services publics comparables à des niveaux d'imposition comparables.

La législation fédérale

Lorsque le gouvernement fédéral adopte des lois dans des sphères où il jouit d'une juridiction exclusive ou partagée, il établit, à toutes fins utiles, des normes nationales. Durant et peu après la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont entendus pour placer la juridiction de l'assurance-chômage entre les mains du gouvernement fédéral afin de mettre sur pied un régime national. Par ailleurs, la juridiction partagée relativement aux régimes de pension a permis au gouvernement fédéral de créer un régime de pension qui comprend une pension de base universelle, en plus d'avantages additionnels destinés aux retraités à faible revenu.

La collaboration interprovinciale

Au fil des années, les provinces ont pris des mesures afin d'établir des normes

nationales dans des domaines où elles exercent une juridiction exclusive à la faveur d'ententes interprovinciales tant officielles qu'officieuses, souvent sans la participation du gouvernement fédéral. Dans le domaine social, un exemple important de principes établis officieusement se rapporte à l'éducation primaire et secondaire. Les provinces offrent un système d'éducation universel administré par les autorités publiques, lequel permet un niveau de mobilité interprovinciale élevé d'étudiants et d'enseignants.

III. UNE CHARTE SOCIALE CANADIENNE

1. Pourquoi une charte sociale?

Au Canada, des normes et des principes nationaux sont rattachés à tous les domaines de la politique gouvernementale, dont l'économie, la politique sociale, les transports, les télécommunications, la culture, la justice, l'environnement et la protection du consommateur. Leur omniprésence nous fait oublier qu'il s'agit de normes nationales. Toutefois, au cours des dernières années, un nombre accru de Canadiennes et de Canadiens se sont arrêtés aux normes et aux principes inhérents à la politique sociale, de même qu'à la survie et à la croissance des programmes comme le système de santé, l'éducation postsecondaire, le Régime de pensions du Canada et l'assurance-chômage.

Ces préoccupations se sont clairement manifestées lors des débats publics sur le libre-échange et les changements constitutionnels. Les Canadiennes et les Canadiens ont émis divers points de vue, notamment que le changement et l'évolution ne devaient pas mettre en péril les liens qui les unissent et qui font partie intégrante du contrat social.

Les programmes sociaux font l'objet d'une attention particulière pour diverses raisons. La population canadienne sait que les négociations constitutionnelles comportent des propositions qui pourraient décentraliser davantage la fédération. Bien qu'elle ne s'oppose pas nécessairement à une redistribution des pouvoirs entre les gouvernements, elle veut éviter l'effritement des programmes sociaux nationaux. En fait, comme l'indiquent constamment les sondages, la majorité des personnes ne s'intéressent pas particulièrement aux questions de juridiction, mais favorisent le maintien et l'application des principes nationaux contenus dans les programmes sociaux.

On désire également s'assurer que le gouvernement fédéral continue de financer des programmes sociaux nationaux. Depuis quelques années, celui-ci contribue de moins en moins au Financement des programmes établis (le FPE), un

programme conçu pour aider les provinces à défrayer les coûts des soins de santé et de l'éducation postsecondaire. On estime que dans moins de dix ans, sa contribution sera nulle. Étant donné que les coûts des soins de santé ont augmenté considérablement et que le système national est tributaire de l'application des lois fédérales, on s'inquiète sérieusement de la protection d'une des pierres angulaires de notre contrat social.

En outre, on se préoccupe de la décision du gouvernement fédéral de ne pas respecter son engagement, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (le RAPC), de défrayer 50 % des coûts de l'aide sociale et des services sociaux dans les trois provinces qui ne touchent pas de paiements de péréquation. Cette décision vient à l'encontre des principes d'équité et met en doute l'engagement du gouvernement fédéral à maintenir le réseau social national.

Il est clair que la plupart des progrès réalisés au cours de la mise sur pied des programmes sociaux du Canada ne se seraient pas matérialisés sans le soutien financier du gouvernement fédéral. Il apparaît également évident que l'engagement financier continu de ce dernier est essentiel au maintien et à l'expansion des programmes sociaux au pays.

Enfin, parmi ceux qui sont engagés à assurer la croissance des programmes sociaux et à étendre ces derniers à de nouveaux domaines importants comme l'aide à l'enfance, on a l'impression que le rôle des gouvernements diminue dans ce domaine. En effet, ils n'ont pris aucune nouvelle initiative importante depuis de nombreuses années ni réalisé aucun progrès dans la lutte contre la pauvreté chez les enfants et les travailleurs à faible revenu.

Le but d'une charte sociale est de répondre à ces préoccupations. Peu importe le rééquilibre des juridictions, ou quels que soient les priorités et les enjeux financiers des gouvernements, la charte sociale assurera le maintien des valeurs et des principes nationaux, ainsi que l'adhésion des gouvernements à ceux-ci, de même que le financement des programmes destinés à leur application.

2. *Les éléments d'une charte sociale*

Pour que la charte sociale guide les gouvernements dans l'élaboration et la consolidation du contrat social, celle-ci doit inclure les quatre éléments fondamentaux suivants:

- la définition des valeurs et des principes jugés importants par la population canadienne, et qui devraient guider les gouvernements en matière de politique sociale;

- la définition des institutions chargées de l'élaboration, de la protection, de la négociation, de la vérification et de l'application des politiques qui matérialisent ces valeurs et principes;

- des dispositions nécessaires pour assurer la participation du public, afin que les politiques, les programmes et les services répondent aux besoins de la population;

- la reconnaissance de l'importance du partage à l'échelle nationale pour appliquer les principes de la charte sociale dans tout le pays.

On peut exprimer et définir ces éléments fondamentaux de diverses façons. Il faut tenir des débats publics pour définir le type de principes qui doivent être enchâssés, la nature des mécanismes qui en assureront le respect ainsi que le mode de reconnaissance dans la Constitution du besoin de la participation du public et de l'importance du partage et de la solidarité dans tout le pays.

Le présent document de travail constitue un point de départ. Il examine certaines options qui permettraient d'assurer que la charte sociale canadienne répond à nos attentes et contribue, de façon positive, à renforcer notre sentiment d'appartenance et nos principes nationaux dans des programmes sociaux.

3. Un énoncé des valeurs et des principes

La charte sociale définirait dans la Constitution les valeurs et les principes sociaux considérés comme étant fondamentaux à la définition de la société canadienne.

Les constitutions d'un grand nombre de pays ainsi que les traités de divers organismes régionaux et internationaux comprennent des énoncés de principes sociaux. Ainsi, plus de la moitié de toutes les constitutions écrites du monde définissent les droits sociaux et économiques, lesquels constituent souvent les objectifs de la politique de l'État. Quelque soixante constitutions mentionnent le droit au travail, et plus de cinquante-cinq, le droit aux soins de santé, à l'aide sociale ou à la sécurité sociale. En outre, de nombreux pays, dont le Canada, sont signataires du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, lequel protège le droit au travail, aux loisirs, à un niveau de vie adéquat, aux services sociaux, à la sécurité sociale, à la santé et à l'éducation.

La Constitution canadienne définit déjà certains principes sociaux. L'article 36.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* précise que les gouvernements au Canada s'engagent à:

(a) promouvoir l'égalité des chances afin d'assurer le bien-être de la population;

(b) maintenir la croissance économique afin de réduire l'inégalité des chances;

(c) dispenser des services publics essentiels de bonne qualité à l'ensemble de la population.

Toutefois, on reconnaît généralement que ces principes ne sont ni assez précis ni assez complets pour assurer que les gouvernements continuent de maintenir et de renforcer les normes nationales des programmes sociaux dans tout le pays. En définissant un ensemble général de principes, on ferait en sorte que les gouvernements au Canada respectent le contrat social.

Les types de principes

Lorsqu'on envisage l'enchâssement de principes sociaux dans la Constitution, il faut également déterminer l'application de ces derniers. Dans la Charte canadienne des droits et libertés, les droits définissent les limites du champ d'action des gouvernements. Par exemple, ces derniers ne peuvent priver les citoyens de leur liberté de conscience, de religion, d'opinion, d'expression ou de réunion pacifique. Puisque ces droits établissent des limites, on les qualifie de «droits négatifs», et les gouvernements qui ne les respectent pas s'exposent à des poursuites. Habituellement, les droits négatifs sont exécutés par les tribunaux.

Un autre type de principes définit les objectifs des politiques et les obligations positives des gouvernements, afin de favoriser l'atteinte de ceux-ci. Étant donné que ces principes guident les gouvernements dans l'élaboration de la politique, de lois et de programmes, et qu'ils sont habituellement énoncés en termes généraux, ils définissent un ensemble d'objectifs nationaux et expriment une obligation politique plutôt que juridique. Le processus politique, dont l'adoption de lois et le financement des programmes, constituent les moyens usuels d'application de principes de ce genre.

Que les principes de la charte sociale soient directement exécutés par les tribunaux ou soient l'apanage des politiciens, ils doivent être reliés à la différence entre les objectifs de la politique sociale nationale et les droits des citoyens.

Afin que les principes généraux respectent notre tradition démocratique, ils ne doivent pas transférer l'obligation d'élaborer et d'appliquer la politique sociale depuis les gouvernements aux tribunaux. Après tout, les politiques sociales ont presque toujours eu des conséquences importantes sur le plan financier et doivent donc, en dernier ressort, relever de l'électorat. Par exemple, l'objectif général du Régime d'assistance publique du Canada relatif à «la prévention et à l'élimination des causes de pauvreté» est manifestement trop général pour être exécuté par les tribunaux.

Toutefois, certains principes nationaux en matière de politique nationale,

comme la transférabilité ou l'universalité, peuvent être exprimés en tant que droits négatifs que les tribunaux peuvent exécuter.

Les options d'enchâssement des principes

On peut définir et enchâsser les principes dans la Constitution de maintes façons, dont certaines sont décrites brièvement ci-dessous. Il ne s'agit pas nécessairement de choix exclusifs, car la combinaison de diverses méthodes peut constituer la meilleure solution.

Une clause générale Pour définir les principes de la charte sociale, on peut enchâsser une clause générale selon laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux, par l'adoption de lois ainsi que l'élaboration et l'application de programmes, doivent protéger et promouvoir l'accès égal de toute la population aux soins de santé, à l'éducation, au logement, à la sécurité du revenu, à un environnement sûr et non pollué ainsi qu'aux nécessités de la vie. Une telle clause générale ne peut être exécutée par les tribunaux, mais peut définir de nombreux droits, lesquels ne peuvent être définis comme des droits individuels.

L'élargissement de l'article 36 On peut également renforcer et préciser davantage les principes qui figurent déjà dans la Constitution. Ainsi, on peut définir davantage l'obligation des gouvernements de dispenser des services publics essentiels de bonne qualité à la population canadienne (36.1.c) en énumérant ceux-ci et en exigeant que les gouvernements adoptent des lois ou élaborent des programmes qui matérialisent ces services.

On peut aussi décider de préciser davantage, surtout lorsque les programmes sont bien établis, et lorsque les attentes et le consensus publics sont clairement définis. En outre, une clause pourrait enchâsser les principes selon lesquels les soins de santé ainsi que l'éducation primaire et secondaire devraient être dispensés également à toute la population et administrés par les autorités publiques. Selon le libellé, certains droits pourraient être exécutés par les tribunaux.

L'exemple de la Loi canadienne sur la santé On peut également enchâsser l'obligation des gouvernement afin d'assurer que les programmes sociaux comme l'aide sociale, les pensions, l'éducation et l'assurance-chômage répondent à un ensemble de normes, semblables notamment à celles qui figurent dans la *Loi canadienne sur la santé* comme:

- L'intégralité. Le régime doit assurer la couverture de tous les services médicaux requis.

- L'universalité. Le service doit être offert à tous les citoyens et à toutes les citoyennes.

- La transférabilité. Les services ou les avantages doivent être transférables d'une province à l'autre.

- La gestion publique. Le régime ne doit avoir aucun but lucratif.

- L'accessibilité. L'accès aux services ne doit pas être entravé par des pratiques comme la perception de frais.

Bien entendu, si l'on favorise cette option, il faudra reformuler attentivement les normes, afin qu'elles conviennent à d'autres programmes sociaux. Comme on l'a déjà indiqué, on peut définir certaines de ces normes en tant que droits négatifs.

L'élargissement des droits à la mobilité Enfin, on peut élargir les droits à la mobilité qui figurent actuellement dans la Charte canadienne des droits et libertés (articles 6.2 et 6.3). l'heure actuelle, cet article mentionne le droit des Canadiennes et des Canadiens à résider et à travailler dans n'importe quelle province. Il pourrait être élargi afin de protéger les droits des personnes à bénéficier d'une aide sociale, de soins de santé, d'une éducation et d'autres services sociaux dans la province où elles ont élu domicile ou qu'elles visitent, sans exigence particulière. Cet article de la Constitution peut être exécuté par les tribunaux.

L'enchâssement de normes et de principes d'une politique sociale dans la Constitution permettrait d'attribuer la responsabilité de la politique sociale aux deux ordres de gouvernement, sans modifier la division des pouvoirs. Les deux ordres de gouvernement ayant déjà des engagements à cet égard, la charte permettrait d'enchâsser dans la Constitution un élément important du contrat social canadien.

La charte sociale pourrait également servir de cadre en vue d'équilibrer l'uniformité et la diversité. Il sera plus facile de redistribuer les pouvoirs relativement à certains domaines de la politique, si les gouvernements demeurent liés par les principes de la charte sociale. Le retrait avec compensation menacera moins les normes nationales s'il est rattaché au maintien des principes de la charte sociale.

4. Les institutions chargées de l'application de la charte sociale

Après avoir défini les principes à enchâsser, il faut s'assurer qu'on dispose des institutions pour élaborer, négocier et appliquer les programmes, financer les ententes conclues afin d'appliquer ces principes, revoir et vérifier les activités gouvernementales, et exécuter les obligations définies en vertu de la charte.

Bien entendu, les institutions mises sur pied conformément à la charte sociale fonctionneront dans le cadre actuel où les gouvernements élaborent des politiques, légifèrent, financent et dispensent des services. En dernier ressort, elles seront sujettes à l'examen minutieux et au pointage de l'électorat. En outre, les tribunaux participeront également à l'exécution des principes à un moment opportun.

Il faut examiner un certain nombre d'enjeux importants relatifs aux institutions. En voici une description sommaire.

La collaboration intergouvernementale

Les gouvernements chargés de l'application de la charte sociale doivent participer aux prises de décisions sur le mode de financement et la prestation des programmes sociaux, et en assurer la portée nationale. Un système qui impose des obligations et des coûts aux gouvernements sur lesquels ceux-ci et leurs électeurs ne peuvent influer n'est ni juste ni responsable.

Dans la plupart des conventions internationales et des constitutions qui renferment des principes sociaux, l'application relève des gouvernements élus. Les mécanismes institués à cette fin deviennent partie intégrante du processus politique.

Ainsi, ils permettent la tenue de négociations entre les administrations publiques, ouvrent la voie à la participation du public et constituent une source d'information au service des gouvernements. Une telle démarche permettrait à la population d'exercer des pressions, en plus de rendre la tâche difficile aux gouvernements qui décideraient de s'éloigner des normes nationales fondamentales.

La prévisibilité et les procédures équitables

Un autre enjeu clé est de garantir la stabilité des ententes financières ou d'autres accords nécessaires au maintien des programmes sociaux. Il importe de s'assurer qu'on ne pourra modifier arbitrairement ou unilatéralement une entente interprovinciale ou fédérale-provinciale relative au maintien ou à l'élaboration de programmes sans en accepter les conséquences politiques et financières.

C'est ce qui s'est produit, lorsque le gouvernement fédéral a décidé de ne pas respecter son engagement légal au partage égal des coûts de la prestation de l'aide sociale aux personnes en difficulté financière. Il a modifié la loi unilatéralement, et la Cour suprême a invoqué la doctrine de la suprématie du Parlement pour justifier un tel changement constitutionnel. Comment maintenir

le contrat social entre la population et les gouvernements, si on ne peut exécuter les ententes entre les gouvernements?

Pour éviter qu'une telle situation ne se produise de nouveau, on peut inclure dans la charte sociale des clauses qui protègent, sur le plan constitutionnel, les ententes intergouvernementales relatives au financement et à l'application des programmes qui découlent des principes de la charte. Ainsi, les ententes relatives au financement conjoint de l'aide sociale ou de l'aide à l'enfance demeureraient en vigueur jusqu'à leur date d'expiration précisée, ou jusqu'à ce que toutes les parties s'entendent pour les négocier à nouveau. La prévisibilité serait donc assurée en grande partie.

En outre, on pourrait exiger un processus ouvert de négociations intergouvernementales, avant qu'une partie ne puisse modifier une entente, ce qui constituerait un progrès par rapport à la situation actuelle. Bien que cette mesure ne constitue pas une sanction ultime contre un changement unilatéral, elle éviterait qu'un gouvernement modifie une entente sans accepter les conséquences politiques.

L'ouverture

Les institutions mises sur pied conformément à la charte sociale devront respecter le désir des Canadiennes et des Canadiens de participer à la prise des décisions qui influent sur leur vie. Il faut donc lever le voile sur les activités du «fédéralisme exécutif» et s'assurer que les mécanismes conçus en vue de soutenir la charte sociale favorisent la participation de la population à la formulation et à la modification des normes, en plus d'améliorer l'obligation de rendre compte au public.

L'innovation

La charte sociale vise non seulement à maintenir l'ensemble des programmes sociaux actuels, mais à contribuer à la croissance de ces derniers. Les institutions mises sur pied afin de favoriser cette croissance doivent parvenir à une entente

et adopter des mesures sans subir des contraintes comme des modes de votation importuns ou des exigences trop rigides.

Les options institutionnelles

Il existe une foule de moyens de répondre aux besoins de prévisibilité, d'ouverture, d'innovation et d'une collaboration intergouvernementales accrues. Les options suivantes peuvent servir à ouvrir la discussion.

La collaboration intergouvernementale Une solution consiste à remplacer le Sénat par une nouvelle institution qui permette aux gouvernements provinciaux de jouer un plus grand rôle dans la mise sur pied de programmes sociaux nationaux. Une telle institution pourrait réviser les lois fédérales dans les domaines de juridiction exclusivement provinciale, ou toutes les lois et tous les programmes reliés à l'application des principes de la charte sociale.

En plus d'élaborer des politiques et des programmes, elle pourrait servir de tribune permanente à l'édification de la collaboration intergouvernementale, en plus de veiller à ce que les principes de la charte soient respectés et appliqués à la faveur de programmes fédéraux et provinciaux.

Une clause générale On peut également laisser le soin aux gouvernements de déterminer les structures institutionnelles à la faveur de négociations, et de n'inclure dans la charte sociale qu'une clause générale selon laquelle ceux-ci doivent élaborer un mécanisme intergouvernemental qui permette d'en appliquer les principes. Ainsi, l'institution devra répondre à certains critères déjà définis, comme l'ouverture et des règles de prise de décisions obligatoires.

Un Sénat réformé Par ailleurs, un Sénat élu et réformé pourrait être responsable de la charte sociale. Il pourrait revoir les lois fédérales et provinciales qui relèvent des principes définis dans la charte sociale, évaluer régulièrement les ententes fédérales-provinciales actuelles qui se rapportent à la politique sociale, tenir des audiences et offrir une tribune publique à la discussion de la charte

sociale. Il pourrait proposer des amendements aux lois fédérales ou provinciales, voire opposer un veto suspensif, afin de permettre la révision des lois.

Le Sénat ne ferait donc pas partie du gouvernement fédéral, mais constituerait une institution de la fédération. La structure institutionnelle du Canada serait perçue comme un ensemble d'institutions du gouvernement fédéral, d'institutions provinciales, et d'institutions générales de la fédération. Ces dernières comprendraient la Constitution elle-même (dont la *Charte canadienne des droits et libertés* et la charte sociale), les tribunaux ainsi que le Sénat réformé, dont le but serait de mettre l'accent sur les aspects positifs de l'union sociale. Ce dernier rôle pourrait également être élargi de façon à comprendre la vérification et la promotion de l'union économique, ce qui unirait directement les domaines économique et social.

5. La participation du public

La participation du grand public, de même que celle des groupes sociaux, doit faire partie intégrante de l'élaboration et de l'application de la charte sociale.

Comme l'indiquent les préoccupations relatives aux programmes sociaux, un consensus national à ce sujet assure le maintien et la croissance du contrat social. l'instar de tous les contrats, le contrat social entre l'État et la population nécessite l'engagement des deux parties. Même les principes qui sont enchâssés dans une constitution peuvent s'effriter, si la population ne les appuie pas. Le passé récent a démontré que la population canadienne croit fermement que ce soutien doit être fondé sur la consultation et la participation.

La participation au processus de définition de la charte sociale

La participation du public à l'élaboration de la charte sociale fera en sorte que cette dernière réponde aux valeurs et aux aspirations de la population canadienne.

Comme le démontre le présent document de travail, une longue période de

réflexion et de nombreuses décisions seront nécessaires avant qu'une charte sociale ne soit enchâssée dans la Constitution. Les récentes consultations relatives à la réforme constitutionnelle ont indiqué que la population canadienne tenait aux programmes sociaux et désirait que les normes nationales soient protégées. Manifestement, elle veut participer activement à l'élaboration de la charte sociale. La population ontarienne a maintenant l'occasion de participer au débat.

La participation à la vérification et à l'application

La charte sociale est conçue de manière à obliger les gouvernements à travailler en collaboration afin de conserver et d'améliorer le contrat social. La participation continue et l'examen minutieux du public de l'application de la charte par tous les gouvernements assureront le respect des principes. Comme on l'a déjà indiqué, toute institution mise sur pied afin d'appliquer la charte devra être ouverte et permettre une consultation et une collaboration publiques importantes. Par exemple, elle pourra tenir des audiences publiques, soumettre des rapports publics ou former des comités composés de représentants du public, afin de débattre de questions précises.

En plus de la participation des personnes et des groupes, on pourrait également envisager la création d'un mécanisme de révision non gouvernemental. Par exemple, la charte sociale pourrait comprendre une clause en vertu de laquelle une tribune publique, composée de gens ordinaires ou d'experts en politique sociale réviserait périodiquement les progrès réalisés par les gouvernements au chapitre de la promotion des normes nationales. Même si un tel groupe ne pourra pas influer sur les mesures gouvernementales, il pourra compléter les activités des institutions officielles à la promotion de la souplesse.

6. L'engagement envers le partage national

Le principe de péréquation est déjà enchâssé dans la Constitution. L'article 36.2 affirme que le Parlement et le gouvernement du Canada respectent le principe

des paiements de péréquation afin d'assurer que les administrations provinciales disposent de revenus suffisants pour offrir des niveaux de services publics comparables à des niveaux d'imposition comparables.

Néanmoins, relativement à une charte sociale conçue pour protéger nos programmes sociaux, il importe de réaffirmer notre engagement envers la péréquation et de reconnaître que sans elle, il ne peut y avoir de normes nationales qui vaillent.

En réaffirmant cet engagement à titre de Canadiens et d'Ontariens, nous voulons nous assurer de bien saisir l'importance de cette notion. En soi, la péréquation est un mode de financement des programmes et des services publics qui vise à permettre aux administrations provinciales de répondre aux normes nationales. Mais ce n'est pas tout. Elle est également l'expression d'un engagement national envers l'équité, envers le traitement équitable des Canadiennes et des Canadiens où qu'ils soient. Et la population de l'Ontario croit que la notion d'équité doit régir les activités de tout gouvernement, en tout temps.

Notre engagement à la péréquation doit apparaître dans la charte sociale parce qu'il est en soi la manifestation d'une valeur sociale durable, de même que l'expression de notre conviction que la solidarité nationale présente dans le contrat social s'étend aussi loin que notre souveraineté territoriale.

IV. CONCLUSION

Le gouvernement de l'Ontario espère que le présent document offrira aux Ontariens et aux Canadiens l'occasion d'engager le débat sur l'importance et le contenu d'une charte sociale.

Le temps est propice à la rédaction d'une charte sociale pour le Canada. l'heure actuelle, la Constitution n'est plus perçue comme un document vague et éloigné des citoyens et citoyennes, ni comme un document qui régit uniquement les relations entre les différents ordres de gouvernement. Depuis 1982, grâce à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les Canadiennes et les Canadiens considèrent la Constitution comme l'expression de leurs valeurs et de leurs aspirations. Malgré cela, certains idéaux parmi les plus essentiels ne sont toujours pas enchâssés dans la Constitution. Notre engagement collectif envers la justice sociale, la santé et le bien-être de toutes et tous, notre désir de combattre la pauvreté et d'assurer un niveau de vie décent ainsi que de protéger l'environnement doivent trouver un écho dans la Constitution. Tel sera le rôle de la charte sociale.

L'enchâssement d'une charte sociale jettera les bases d'un engagement renouvelé envers les programmes actuels auxquels tient la population canadienne ainsi que les nouveaux programmes dont le pays devra se doter pour s'assurer que les Canadiennes et les Canadiens des quatre coins du pays vivent dans une société qui réponde à leurs aspirations en matière de justice et d'équité.

PROTÉGEONS L'ENVIRONNEMENT
Ontario